正二本

釋憲聲請書

聲　請　人	指南宮	
法定代理人	高忠信	
聲　請　人	南宮建設開發股份有限公司	
法定代理人	高忠信	
共　同 聲請代理人	呂秋遠律師 謝良駿律師	

為土地徵收事件，認為最高行政法院一〇一年度判字第四六五號判決，針對聲請人（即土地所有權人）指南宮、南宮建設開發股份有限公司所遭受之特別犧牲，公路法、土地徵收條例第十一條等規定並未針對土地及其土地改良物因公路之穿越，致不能為相當之使用時，賦予土地及其土地改良物所有權人得向國家請求徵收土地及其土地改良物之權利、或請求補償其特別犧牲之權利，且命主管機關不得拒絕乙節，有牴觸憲法第七條及第十五條規定

之疑義，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第二款及第八條第一項等規定，聲請解釋憲法事：

壹、聲請解釋憲法之目的（應受憲法解釋事項之聲明）：

一、第一項聲明：

請求宣告公路法、土地徵收條例第十一條等規定並未針對土地因公路之穿越，致不能為相當之使用時，賦予土地所有權人得向國家請求徵收土地之權利、或請求補償其特別犧牲之權利，且命主管機關不得拒絕乙節，以及逾未兼顧信賴保護原則等特殊情況各節，與憲法第七條及第十五條規定之意旨不符；在此範圍內，　鈞院釋字第四〇〇號解釋應予變更。

二、第二項聲明：

請求宣告公路法、土地徵收條例第十一條等規定並未針對土地因公路之穿越，致不能為相當之使用時，賦予土地所有權人得向國家請求徵收土地之權利、或請求補償其特別犧牲之權利，且命主管機關不得拒絕乙節，以及逾未兼顧信賴保護原則等特殊情況各節，於　鈞院解釋公布之日起，應類推適用土地徵收條例第十一條，抑或類推適用土地法第二百十六條第一項、大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項等規

定，針對土地因公路之穿越，致不能為相當之使用時，允許土地所有權人具有得向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利，且主管機關不得拒絕；在此範圍內，　鈞院釋字第四〇〇號解釋應予變更。

三、第三項聲明：

請求宣告最高行政法院一〇一年度判字第四六五號判決應予廢棄，並發回臺北高等行政法院。

貳、疑義或爭議之性質與經過：

一、系爭法律：

「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」、「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」土地徵收條例第二條、第十四條、第十一條定有明文。

二、爭議事實之經過：

(一)聲請人為指南宮、南宮建設開發股份有限公司（下稱南宮建設公司）。座落臺北市○○區○○段○小段第382、383、384、384-1、461、461-1、477、478、479、480、481、482號等12筆土地係聲請人指南宮所有；臺北市○○區○○段○小段第363、363-1、363-2、366、367、378、379、379-1、379-2、380、380-1、381、381-1號等13筆土地（以上合稱系爭工程用地），原為第三人○○汽車客運股份有限公司（下稱○○客運公司）所有，嗣於民國（下同）84年11月16日則讓與聲請人南宮建設公司並承受系爭工程之施作。

(二)緣台北市木柵區公所77年9月12日北市木民字第12261號函於77年間向聲請人表示：「鑒於本市（臺北市）土地之難求及火葬有日漸增加之趨勢，並為滿足民眾寄奉靈骨塔之需要，如位於風景區保護區者，則可依『台北市土地使用分區管制規則』第六十五條、第七十五條規定，依法申請附屬設施，設置納骨堂（塔）」、「隨文檢附台北市政府研商補助廟宇興建納骨堂（塔）存放骨灰及補助廟宇設置納骨堂（塔）存放骨灰計畫（草案）影本各乙份，請參考」（見附件一），聲請人指南宮為臺北市

政府徵詢參與計畫主要對象之一。**為配合協助政府解決骨灰存放問題，聲請人指南宮於 79 年間向臺北市殯葬處申請附設地藏王寶殿，並與○○客運公司共同將各別所有系爭工程用地用以進行「指南宮地藏王寶殿附設靈灰堂暨停車場空間新建工程（下稱地藏王寶殿新建工程、系爭工程）」**。

(三)78 年 11 月 6 日府工二字第 373130 號台北市都市計畫說明書業已載明:「北部第二高速公路變更計畫圈內虛線為高速公路隧道通過路段，因隧道頂端之覆蓋原土石層超過 35 公尺，無礙土地所有權人之行使其權利，不予征購，故不辦理都市計畫變更，**如土地關係權人提出異議，高速公路局應依協議方式取得土地使用權**。」等語（見附件二），可知交通部臺灣區國道高速公路局（下稱國道高速公路局）本有主動與土地所有權人協議價購或取得土地使用權之義務。詎國道高速公路局明知都市計畫內容及其所負義務，疏未注意而遑未主動向聲請人等人協議價購或取得土地使用權。

(四)81 年間，正值政府興建國道三號高速公路（下稱北二高），聲請人指南宮與○○ 客運公司因顧慮隧道可能經過

系爭工程用地而將導致系爭工程無法進行，特向交通部臺灣區國道新建工程局（下稱國道新建工程局）函詢，請求確認北二高木柵隧道是否通過系爭工程用地。國道新建工程局分別於82年1月4日、82年1月14日函覆：「貴公司所有台北市○○區○○段○小段三六三、三六三-一、-二、三六六、三六七、三七八、三七九、-一、-二、三八○、三八○-一、三八一、三八一-一地號等十三筆土地，目前非屬北部第二高速公路用地」、「貴宮所有台北市○○區○○段○小段三八二、三八三、三八四、四六一、四七七、四七八、四七九、四八○、四八一、四八二地號土地，目前非屬國道新建工程用地」確認系爭工程用地非屬北二高公路用地（見附件三），嗣臺北市政府工務局於83年11月1日核發建造執照（見附件四）。

(五)86年間發生林肯大郡事故，臺北市政府環境保護局（以下簡稱臺北市環保局）要求聲請人等人須就系爭工程進行環境影響評估（以下簡稱環評）。環評審查期間，臺北市政府工務局曾將相關資料檢送國道新建工程局及國道高速公路局徵詢意見。當時北二高已完工通車，然國道

高速公路局並未就隧道穿越系爭工程用地下方乙事業已表示意見並說明穿越之事實。環評審查期間，聲請人等人曾委託臺北市水土保持技師公會進行水土保持評估，經審查委員要求調閱內政部等相關單位於 85 年印製之中華民國臺灣地區像片基本圖，均顯示北二高未經過系爭工程用地（見附件五），是聲請人於 91 年 2 月 18 日通過環評（見附件六）。

(六)97 年 9 月底，因貓空纜車第 16 號柱位之崩塌，再度引起聲請人等人對系爭工程安全重視。經聲請人等人調閱國道高速公路局於 97 年 12 月 22 日北二高木柵隧道相關資料套圖及貓空纜車第 16 號柱位報告書後（見附件七），赫然發現北二高路線與先前內政部於 85 年、96 年印製之中華民國台灣地區像片基本圖不同（見附件五、附件八），隧道疑似經過系爭工程用地，且位於地藏王寶殿預定處下方，經聲請人等人查證確定隧道侵入系爭工程用地（見附件九；其中，國道新建工程局及國道高速公路局均已承認其中座落臺北市○○ 區○○ 段○小段 381、383、384、384-1 等 4 筆土地確實業經北二高路線之通過）。

(七)鑑於北二高木柵隧道工法係以一般鉆炸法等爆破方式，已造成系爭工程用地既有地質結構原本緊密岩層及節理鬆動、發生碎岩等現象，且隧道貫穿系爭工程用地正下方，對地上11層、地下2層之指南宮地藏王寶殿及地上7層停車場等建物安全性，毋寧將產生重大疑慮；尤其99年4月25日北二高基隆七堵段毫無預警地發生嚴重走山之重大意外事故，更使吾人對於地藏王寶殿新建工程存有安全疑慮，深怕類似之崩塌災害未來發生於地藏王寶殿而危及民眾生命、身體安全。國家基於興建北二高木柵隧道之公益必要，竟未事先取得土地所有權人（即聲請人等人）之同意而擅自將北二高木柵隧道貫穿系爭工程用地下方，更卻嚴重影響系爭工程之安全性與破壞當地之地理風水，實已限制聲請人等人責任財產之利用而形成聲請人等人個人利益之特別犧牲。

(八)經國道高速公路局及國道新建工程局多次與聲請人函覆確認隧道並未穿越系爭工程用地下方後，聲請人認為系爭工程用地風水及地理位置極佳，便展開系爭工程。如今，隧道未經聲請人等人之同意而擅自通過系爭工程用地，除使系爭工程之安全性發生重大疑慮者外，更造成

地藏王寶殿下方有隧道供往來車輛夜以繼日、川流不息地通行，將使往生者一刻不得安寧，嚴重破壞固有良好之地理風水，悖於一般民眾風水習俗上期待，因而減損民眾將往生者靈灰寄奉地藏王寶殿之願意。基於公眾安全性疑慮與地理風水業遭嚴重破壞之理由，系爭工程實已無法繼續進行，聲請人等人亦因此蒙受極大損失而受有特別犧牲。猶有甚者，國家於漏未事先取得土地所有權人同意之情形下，擅自將北二高木柵隧道貫穿系爭工程用地下方，除造成聲請人等人之特別犧牲者外，國家不僅無償使用系爭工程用地而無庸負擔任何代價、甚至更可於北二高設立收費站營利，然土地所有權人竟無法依原計畫正常使用系爭工程用地卻仍須負擔高額地價稅等稅捐，實屬不公。另觀諸聲請人等人於 79 年間為配合政府解決骨灰存放問題之政策而自行籌資興建地藏王寶殿，屢屢配合政府法令之繁複要求而合法興建該工程；反觀 101 年 1 月 11 日所公布之「殯葬管理條例」卻將全台約 450 座之原本非法設立納骨塔位「就地合法」，以致聲請人等人因遵守法令、配合政府施政計畫，竟然卻負擔極大之成本代價，迄今仍無法完成系爭工

程，令聲請人等人情何以堪？

(九)聲請人二人於99年6月8日（國道高速公路局收文日期為99年6月11日)以北二高木柵隧道未經聲請人同意，經過聲請人二人之系爭工程用地，影響土地開發安全及利用為由，依土地徵收條例第3條第2款、第5條第1項、第2項、第8條第1項第1款、第11條規定、78年11月6日府工二字第373130號台北市都市計畫說明書（見附件二）意旨，向國道高速公路局申請就系爭工程用地及土地改良物，應與聲請人協議價購，及如協議不成時應辦理徵收。國道高速公路局對聲請人指南宮以99年7月2日路字第0996005046號函復略以：「有關貴會陳情北二高木柵中和段（木柵1號隧道）工程影響『指南宮地藏王寶殿附設靈灰堂暨停車空間新建工程』用地開發安全及利用，本局前業以98年11月19日路字第0986007839號函復在案。」（見附件十）聲請人二人不服，提起訴願，經交通部訴願審議委員會以民國99年10月25日交訴字第0990055638號訴願決定不受理訴願後，聲請人遂向臺北高等行政法院提起行政訴訟，經臺北高等行政法院99年度訴字第2427號判決駁回聲請人

之訴（見附件十一）。聲請人仍有不服而提起上訴，復經最高行政法院 101 年度判字第 465 號判決駁回聲請人之上訴而確定在案（見附件十二）。

(十)聲請人有鑑於身為民間宗教團體之公益性質，以及系爭工程位於山坡地區且工程標的係地上 11 層、地下 2 層之大型建物，聲請人長期以來格外重視系爭工程之安全性。是以，聲請人不僅於 86 年間因林肯大郡事故之發生而配合臺北市環保局進行環境影響評估長達 6 年之久，更每每於我國一旦發生山坡地區之意外時，均立即主動調查與評估該事故是否影響系爭工程之安全性？系爭工程目前施作狀況之安全性是否有所疑慮？循此，不論係 97 年 9 月底之貓空纜車第 16 號柱位崩塌事件、99 年 4 月 25 日北二高基隆七堵段毫無預警地發生嚴重走山之重大意外事故，聲請人均針對系爭工程之安全性重新檢視與評估。然而，近年來全球氣候劇變、導致我國山坡地意外事故發生憑傳；猶有甚者，對於公共工程安全品質要求甚高之日本，竟於 101 年 12 月 2 日亦發生國道隧道之崩塌事件而造成 10 人死亡，日本媒體更嚴正表示：「日本安全神話」破滅（見附件十五）！反觀公共

工程安全品質遠遠不如日本之我國，北二高木柵隧道既已自系爭工程用地正下方貫穿通過，國家能否確保北二高木柵隧道段於未來均因系爭工程建物之興建而絕不發生意外事故？國家能否確保與擔保全體國民與民眾之生命安全？對此問題，吾人不得不鄭重正視之！有鑑於國家機關與行政法院未能正視此問題，聲請人迫於無奈，爰以此聲請書，惠請　鈞院能以擔保全體國民與民眾之生命安全為旨趣，同時兼顧聲請人之固有權益，正式提出本釋憲案之聲請。

三、涉及之憲法條文或憲法上權利，以及本件之憲法上疑義：

(一)「憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。如因公用或其他公益目的之必要，國家機關雖得依法徵收人民之財產，但應給予相當之補償，方符憲法保障財產權之意旨。既成道路符合一定要件而成立公用地役關係者，其**所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自『應依法律之規定』辦理徵收給予補償**，各級政府

如因經費困難，不能對上述道路全面徵收補償，有關機關亦應訂定期限籌措財源逐年辦理或以他法補償。」司法院大法官釋字第四〇〇號解釋文意旨參照。

(二)按「本條例所稱主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」、「徵收土地或土地改良物，由中央主管機關核准之。」、「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」土地徵收條例第二條、第十四條、第十一條定有明文。

(三)再按，「前二項**土地及其土地改良物因大眾捷運系統之穿越，致不能為相當之使用時，土地及其土地改良物所有人得自施工之日起至完工後一年內，請求徵收土地及其土地改良物，主管機關不得拒絕**。土地及其土地改良物所有人原依前二項規定取得之對價，應在徵收土地及其土地改良物補償金額內扣除之。」、「前項**私有土地因共同管道系統之穿越，致不能為適當使用時，土地所有權人得於施工之**

日起至完工後一年內請求徵收土地所有權，主管機關不得拒絕。」、「前項土地因交通建設路線之穿越，致不能為相當使用時，土地所有權人得自施工之日起至開始營運後一年內，向主管機關請求徵收土地所有權，主管機關不得拒絕；徵收土地之地價依法補償之。但原設定地上權取得之對價，應扣除之。」大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項定有明文。惟公路法、土地徵收條例第十一條等規定均未針對土地因公路之穿越，致不能為相當之使用時，設有賦予土地所有權人得向國家請求徵收土地之權利、或請求補償其特別犧牲之權利，且命主管機關不得拒絕之相關規定。

(四)最高行政法院審理結果，認為土地徵收是國家為公共目的而強制取得私有土地並給予補償之公法上行為。土地徵收的主體為國家，足見土地或土地改良物的徵收，有核准徵收權限為內政部，具徵收請求權者係需用土地人，而需用土地人在依法請求國家行使徵收權之前，應與所有權人協議，乃申請徵收的法定先行程序，是需用土地人於向內政部申請徵收前，與所有權人的協議及向內政部申請辦理徵

收，乃係為發動內政部作成徵收處分之內部行政行為，核係行政事實行為。簡言之，土地所有權人並無向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利（見附件十二）。

(五)復參諸司法院大法官釋字第四〇〇號解釋文之意旨，**因公益而對土地所有權人財產上之利益所形成之特別犧牲，國家應依「法律」之規定給予相當之補償等語，似認為於法律無明文規定之情形下，否認人民得基於特別犧牲而享有請求國家給予補償之公法上請求權**。

(六)然查，相較於大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項等規定，**公路法、土地徵收條例第十一條等規定對於人民所有之土地因公路之穿越，致不能為相當之使用時所遭受特別犧牲者，既不徵購又未設補償規定，漏未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利，其一律否認與禁止土地所有權人向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲，是否未具正當理由而為差別待遇？是否與憲法第七條與第十五條之本旨有所牴觸？司法院大法官釋字第四〇〇號解釋文強調人民「應依法律規定」始**

能請求補償特別犧牲之意旨，是否符合憲法第十五條之本旨而有補充或變更之必要？非無疑問。

(七)再查，聲請人於進行系爭工程以前，曾與國道新建工程局、國道高速公路局多次確認北部第二高速公路並未經過系爭工程用地下方。亦即，**聲請人先於81年底特向國道新建工程局函詢確認北二高木柵隧道是否通過系爭工程用地，經國道新建工程局分別於82年1月4日、82年1月14日函覆系爭工程用地非屬北二高公路用地**（見附件三）；復臺北市環保局於86年間就系爭工程進行環境影響評估時，經臺北市政府工務局將相關資料檢送國道新建工程局及國道高速公路局徵詢意見，**國道高速公路局、國道高速公路局則因北部第二高速公路並未穿越系爭工程用地下方而未表示意見，且環評審查期間亦未表示北二高有經過系爭工程用地之情節**（見附件六）。**基於上情，導致聲請人於信賴行政機關多次表示北部第二高速公路並未穿越系爭工程用地下方之情節後，投入鉅額資金進行系爭工程。**如此一來，公路法、土地徵收條例第十一條等規定**對於人民所有之土地因公路之穿越，致不能為相當之使用時所遭受特別犧牲者，其一律禁止土地所有權人向國家請求**

徵收土地或補償其特別犧牲，是否未兼顧信賴保護原則等特殊情況？亦存有疑問。

四、程序事項—釋字第四〇〇號解釋有補充解釋之必要：

(一)補充解釋之意義：

按所謂「補充解釋」，包含針對大法官解釋聲請「補充」或「變更」之解釋方法。補充解釋雖非大法官行使解釋職權之程序法規上的用語，惟此種解釋機制，不僅為大法官會議內部共識之決議所產生、更已廣受　鈞院解釋所反覆肯認無疑（有釋字第四三九號、第五五六號、第五八一號、第六八四號解釋等可考，不勝枚舉）。

(二)補充解釋之要件：

次按，「人民對於本院就其聲請解釋案件所為之解釋，聲請補充解釋，**經核確有正當理由應予受理者，得依司法院大法官會議法第四條第一項第二款之規定**，予以解釋」、「（翁大法官岳生等九位大法官提案：『當事人對於確定終局裁判所適用之本院解釋，發生疑義(包括解釋本身違憲、解釋之適用範圍或裁判對解釋之誤解等疑義)，依其聲請意旨有相當理由者，應依大法官會議法第四條第一項第二款規定受理』）當事人對於確定終局裁判所適用之本院解

釋，發生疑義，聲請解釋時，仍依司法院大法官審理案件法有關規定視個案情形審查決定之」有六十七年第六〇七次、八十一年第九四八次大法官會議決議可考。由是可見，上開大法官會議針對「聲請補充解釋」一事，其所確立之要件如下：一、**所謂「發生疑義」者，包括解釋本身違憲、解釋之適用範圍或裁判；二、人民雖非原解釋聲請人，亦可針對所適用之大法官解釋聲請補充解釋**；三、聲請補充解釋除須符合各類型聲請解釋之一般要件外，**尚須具備對先前解釋發生疑義而有補充解釋「必要性」之特別要件**。

(三)補充解釋「必要性」之認定：

觀諸向來大法官會議曾予以變更之解釋，如釋字第四三九號解釋（釋字第二一一號解釋雖曾針對海關緝私條例第四十九條宣告合憲，惟嗣後因憲法第十六條訴願及訴訟權之內涵，已隨釋字第二二四號、第二八八號、第三二一號解釋之發展，而認為該條例第四十九條之規定對於**人民訴願及訴訟之權利顯有不必要之限制，與憲法第十六條之意旨牴觸**而應予變更）、第五五六號解釋（釋字第六十八號、釋字第一二九號解釋雖兩度針對懲治叛亂條例予以解

釋，惟嗣因組織犯罪防制條例自八十五年十二月十一日公布以後，認為**該二解釋已與第五五六號解釋之意旨有間**而予以變更）、第五八一號解釋（雖釋字第三四七號解釋曾就內政部七十五年十一月二十五日修正發布之 自耕能力證明書之申請及核發注意事項第三點第四款、七十九年六月二十二日修正之自耕能力證明書之申請及核發注意事項第六點第一項第二款，**惟嗣因大法官認為其與憲法第二十三條及第十五條意旨不符**，遂予以變更），以及第六八四號解釋（釋字第三九一號解釋就人民因學生身分受學校之處分得否提起行政爭訟之問題，認為應就其處分內容分別論斷，而針對學生所受處分係為維持學校秩序、實現教育目的所必要，且未侵害其受教育之權利者，尚無許其提起行政爭訟之餘地；嗣因大法官認為其與憲法憲法第十六條有權利即有救濟之意旨不符，遂予以變更）等可知：針對原解釋作成後，如**因大法官嗣後對人權保障之觀念日趨強化與嚴格，以致原解釋已不符當今大法官解釋所肯認人權保障之旨趣者，自應認為原解釋已有牴觸憲法之疑慮**，而有針對發生憲法疑義之原解釋予以補充解釋之「必要性」。

(四)本件有針對釋字第四〇〇號解釋補充解釋之必要性：

經查，參諸司法院大法官釋字第四〇〇號解釋文謂：「其所有權人對土地既已無從自由使用收益，形成因公益而特別犧牲其財產上之利益，國家自**應依法律之規定**辦理徵收給予補償」等云云，認為**因公益而對土地所有權人財產上之利益所形成之特別犧牲，國家應依「法律」之規定給予相當之補償。上開意旨，似認為於法律無明文規定之情形下，一概否認人民得基於特別犧牲而享有請求國家給予補償之公法上請求權**。

然而，**針對人民之財產權因公益需要而形成其個人之特別犧牲，國家應對該特別犧牲予以補償；人民所享有請求國家損失補償之權利，其具有憲法位階之地位；縱然立法機關未立法明文規定，仍應肯定人民有特別犧牲補償之權利**（釋字第六七〇號解釋李震山大法官協同意見書、陳春生大法官協同意見書、許宗力大法官協同意見書意旨參照）**（詳見後述：參、三、(二)）**。由是顯見，**釋字第四〇〇號解釋認為人民針對特別犧牲請求損失補償之權利應以「法律」有明文規定者為必要乙節，核與憲法第十五條之**

意旨不符，益徵釋字第四〇〇號解釋實有予以補充解釋之必要甚明。

更遑論釋字第四〇〇號解釋於八十五年四月十二日所作成，距今已長達十六年之久，其間我國關於人民平等權、財產權等憲法上基本權利，已透過　鈞院秉持維護人權之神聖使命與信念，屢次藉由解釋憲法以貫徹人民基本權利之保障、並予以深化且落實（相關解釋與文獻，詳見後述）。則**昔日對於上開基本權利內涵之認識，已無法與現今所要求人權保障之標準同日而語，而釋字第四〇〇號解釋作成之時空背景與現今政治經濟社會文化之環境有所不同，該解釋實已無法通過現今人權保障之觀念而有牴觸憲法之疑慮，自有予以補充解釋之「必要性」！**是以，　鈞院自有透過本件聲請案，將釋字第四〇〇號解釋牴觸憲法之部分予以變更，始為正鵠。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解（一）

第一項、第二項聲明—憲法第七條、第十五條上之平等權、財產權以及信賴保護原則之審查：

一、公路法、土地徵收條例第十一條等規定遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利，實已限

制人民憲法第七條、第十五條上之平等權、財產權：

(一)憲法第七條平等權之意旨：

「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等。」憲法第七條定有明文。按憲法第七條保障人民平等權，旨在防止立法者恣意，並避免對人民為不合理之差別待遇。法規範是否符合平等權保障之要求，其判斷應取決於該法規範所以為差別待遇之目的是否合憲，其所採取之分類與規範目的之達成之間，是否存有一定程度之關聯性而定（釋字第六八二號解釋理由書意旨參照）。再按，憲法第七條所揭示之平等原則非指絕對、機械之形式上平等，而係保障人民在法律上地位之實質平等，要求本質上相同之事物應為相同之處理，不得恣意為無正當理由之差別待遇。法律為貫徹立法目的，而設限制之規定時，如因限制對象之取捨，而形成差別待遇者，須與立法目的間具有實質關聯，始與平等原則無違。

(二)特別犧牲之補償與憲法第十五條財產權之保障：

1、「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」憲法第十五條定有明文。按憲法第十五條關於人民財產

權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（釋字第四00號解釋參照）。又憲法第十五條承認私有財產制度，不容任何人非法侵犯，至為明顯。蓋財產權乃人民勞力所累積，為法律所設定及保護之經濟利益，如獲適當保障，不僅為個人安寧康樂之資，且為社會繁榮發展之所繫。故人民一旦依法律規定取得財產權時，不論其種類性質如何，即得自由使用、收益、處分，國家非有憲法第二十三條之情形，固不得以法律限制之（釋字第二四六號解釋大法官劉鐵錚不同意見書參照）。亦即，財產權固為制度性保障之權利，惟國家對於財產權內容之形成或限制，仍應受比例原則之拘束，不可過度侵害私有財產制度（參見李惠宗，憲法要義，元照，2006 年 9 月三版一刷，第 254-260 頁）。

2、次按，「國家為公共利益而**限制人民之自由權利，構成個別人民超越一般應容忍程度之特別犧牲時，基於憲法保障平等權之要求，國家亦應以全民繳納之稅**

收，對其損失給予適當之補償，以維持人民間負擔之公允。本院就人民財產權因公益需要而形成其個人之特別犧牲者，已著有多號解釋，揭示國家應予補償之意旨（司法院釋字第 400 號、第 425 號、第 516 號、第 625 號解釋參照）」（釋字第六七〇號解釋陳敏、林錫堯大法官協同意見書意旨參照）

(三)公路法、土地徵收條例第十一條等規定對遭受特別犧牲之土地所有權人形成差別待遇：

1、人民之財產權因公益需要而形成其個人特別犧牲者，國家應對該特別犧牲予以補償，不僅有諸多　鈞院大法官會議解釋可參，現行法制下亦設有諸多補償規定（諸如：水土保持法第 20 條、第 21 條；野生動物保育法第 11 條第 2 項、第 3 項、第 12 條；森林法第 30 條、第 31 條；自來水法第 12 條；原住民保留地開發管理辦法第 41 條；獎勵民間參與交通建設條例第 18 條；文化資產保存法第 3 條第 1 款、第 14 條、第 24 條、第 32 條、第 48 條、第 50 條第 2 項；下水道法第 14 條第 1 項；電信法第 36 條、第 37 條；公路法第 48 條；水利法第 57 條、第 76 條、

第 79 條第 1 項；市區道路條例第 10 條、第 11 條；農地重劃條例第 17 條;國軍老舊眷村改建條例第 18 條；航空法第 33 條、第 34 條第 2 項、第 118 條第 2 項；行政職刑法第 41 條第 1 項、第 2 項；水土保持法第 26 條；消防法第 19 條；九二一震災重建暫行條例第 65 條至第 67 條；行政程序法第 120 條第 1 項、第 126 條第 1 項、第 146 條、第 147 條第 2 項；促進產業升級條例第 28 條、第 38 條；建築法第 45 條；警察職權行使法第 31 條第 1 項；刑事補償法第 1 條、第 2 條；訴願法第 83 條、第 84 條；行政訴訟法第 198 條；軍事徵用法第 7 條；防空法第 6 條第 6 款等；以上參見李建良，損失補償，行政法(下)，元照，2006 年 10 月三版第 1 刷，第 712-716 頁；陳敏，行政法總論，自版，2011 年 9 月七版，第 1173、1175-1176、1179 頁)。

2、尤其，大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項等規定，更特別針對**土地因大眾捷運系統、共同管道系統或交通建設路線之穿越，致不能**

為相當之使用時，明文規定土地所有人得向主管機關請求徵收土地，且主管機關不得拒絕。上開規定明確肯認人民之財產權因公益需要而形成其個人特別犧牲者，國家即應對該特別犧牲予以補償。

3、然而，唯獨針對土地所有權人之土地因公路穿越等公益需要，致不能為相當之使用時所形成其特別犧牲，公路法、土地徵收條例第十一條竟遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利。對於人民同樣因公益需要而形成其特別犧牲，卻就土地所有權人之土地因公路穿越等公益需要，致不能為相當之使用時所遭受特別犧牲之情形，採取不同對待方式而遑未賦予其向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，實已對本質上相同之事物為不相同之處理，顯有形成差別待遇甚明。

二、平等原則作為本件違憲審查之基準，應採中度審查標準：

(一)平等原則：

按一法律規定，對所規範之事物，不能貫徹其法律原則或法律價值，形成相同事物之不同處理，如無正當理由，

即構成違反憲法平等原則之差別待遇。故立法者對特定事物或社會生活事實，已為原則性之基本價值決定後，於後續之立法中，即應嚴守該基本價值，避免作出違反既定基本價值之決定，導致法秩序前後矛盾，破壞法律體系之一貫性與完整性。此即體系正義（Systemgerechtigkeit）之思維。故在學理上已普遍肯定，得依據法律內部體系之一貫性要求，審查法律是否違反平等原則。德國聯邦憲法法院亦常以法規範是否存有違反體系之情形為據，進行平等原則審查（釋字第六六七號解釋陳敏、林錫堯大法官協同意見書意旨參照）。

(二)平等原則審查密度：本案應採中度審查標準

1、以憲法第二十三條審查系爭差別待遇是否合憲，首先必須決定應採取何種審查標準以決定審查的密度。按司法審查標準寬嚴之決定，係司法釋憲者基於權力分立制衡之理論上及實際上需求、民主制度之反省（包括司法釋憲者對自身在民主制度中的角色及其民主正當性基礎之認知）、自身專業能力、與特定議題之社會共識等考量，而在審查不同類型之案件時，對於政治部門已作之決定要介入到多少程度之判斷（釋字

第五七一號解釋林子儀大法官協同意見書意旨參照）。

2、經查，有鑑公路法、土地徵收條例第十一條等規定遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利，其所形成之差別待遇，**實已涉及對人民財產權之憲法上基本權利造成侵害，自不宜採最寬鬆之審查標，而應採取較嚴格之審查基準**。又因本件尚非以性別、宗教、種族或階級等「高度違憲嫌疑」作為分類方式，是**本件違憲審查之密度，應採中度審查為宜**：即針對公路法、土地徵收條例第十一條等規定遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，是否違反平等權之保障，**應視其所欲達成之目的是否屬重要公共利益，且所採取分類標準及差別待遇之手段與目的之達成是否具有實質關聯而定**（釋字第六二六號解釋理由書意旨參照）。

三、公路法、土地徵收條例第十一條等規定遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，違反憲法上平等原則之要求：

(一)立法者之不作為（立法不作為）如已違反人民權利之平等保障者，立法者於憲法上即有作為義務，釋憲機關得透過憲法第十五條有關平等權之規定進行違憲審查：

1、按「從立法裁量角度論釋憲機關對立法不作為之審查：本院自釋字第 204 號解釋首次使用立法裁量用語以來，該語詞與其他用語如立法形成自由、立法政策事項、基於立法政策之考量、屬立法者之權限等，至少四十號以上。而立法裁量在概念上除立法作為之外，是否包括立法機關之不作為（或立法怠惰）？**本院向來之用語除立法裁量、立法形成自由外，也包含立法政策，若從立法政策角度，應是包含不作為。而本院釋字第 477 號解釋為關於立法不作為之司法審查問題，釋字第 477 號解釋從其解釋文內容看，同時承認立法裁量之積極作為與不作為。**一般而言，司法對立法不作為之審查，必須比司法對立法積極作為行為審查有更為嚴格之根據。比較法上，過去日本學界均認為，若司法對立法不作為之合憲性加以審查，此不啻荒誕無稽之行為，但現在學界、實務界則大體承認立法不作為也可能

成為司法審查之對象。只是對於立法不作為要比立法作為其成立要件更嚴格，如須有立法義務存在、立法義務之違反須持續相當期間等。」（司法院大法官釋字第六九四號解釋陳春生、池啟明、黃璽君大法官不同意見書意旨參照）

2、次按，「規範不足，為立法不作為之一種形式，而認定立法不作為違憲，應先確認立法者有憲法上之作為義務。規範不足如已構成權利之過度限制，或雖未構成權利限制，但違反權利之平等保障時，釋憲者均應依憲法意旨，宣告此一規範不足之法規整體狀態與憲法意旨不符，並確認立法者有憲法上之作為義務；否則，應分別情形，呼籲立法檢討相關法規之妥當性，或宣告法規整體狀態合憲。至於其憲法上之審查基礎，則為與聲請意旨相關之憲法上權利保護規範。」（司法院大法官釋字第六一〇號解釋彭鳳至、徐璧湖大法官不同意見書意旨參照）

3、第按，「但本席認為通過以下兩道釋憲方法上的橋樑，我們仍舊可以在本案中判斷該立法不作為是否違憲：其一，只要我們同意比例原則的控制就是對

國家行為的一種目的與手段關係之控制（Zweck-Mittel-Kontrolle），而國家之行為，無論是決定採取特定行動，或決定不採取行動，也都須受目的與手段關係之控制，則即使憲法第二十三條之比例原則只適用於立法作為，我們仍非不能直接回溯至法治國之比例原則，將立法不作為所涉及的基本權利侵害嚴重性，與該立法不作為的正當理由，兩相權衡。其二，立法者如何落實憲法委託，固享有廣泛的立法形成空間，但藉由與若干類似制度的比對，我們仍非不能評估該不作為是否屬對勞工的保護不足，而判斷其是否構成違憲。」（司法院大法官釋字第六八三號解釋許宗力大法官協同意見書意旨參照）

4、綜觀上開意旨，可知：立法者之不作為（立法不作為）如已違反其憲法上之作為義務者，釋憲機關仍可對此進行違憲審查；立法者是否已違反其憲法上之作為義務，可以其規範不足之情節是否已構成權利之過度限制、違反權利之平等保障為標準。亦即，立法不作為是否已構成違憲，可以下二標準加以判

斷：一、兩相權衡立法不作為所涉及的基本權利侵害嚴重性，以及該立法不作為的正當理由；二、藉由與若干類似制度的比對，評估該不作為是否屬對人民之保護不足。

(二)針對人民之財產權因公益需要而形成其個人之特別犧牲，國家應對該特別犧牲予以補償，立法者負有義務進行立法而賦予人民享有請求國家補償損失之權利：

1、人民享有請求國家損失補償之權利，該權利具有憲法位階之地位：

按「除人身自由外，尚可從負擔平等原則（Lastergleichheitsprinzip）出發，獲得請求國家損失補償權之憲法基礎。人民因公益而犧牲，已逾越社會通常觀念所能容忍之程度，若係未具正當理由之差別待遇，即形成實質不平等之犧牲（ungleiches Opfer），若不予補償，既違反平等原則，又有違正義。」（釋字第六七〇號解釋李震山大法官協同意見書意旨參照）、「而本號解釋值得注意者，乃延續本院過去關於憲法第十五條財產權保障之意旨指出，若人民因公益需要而受特別犧牲者，應由國家

予以補償（本院釋字第四〇〇號、第四二五號、第五一六號、第六五二號解釋等）之見解，並進一步適用於非財產權之人身自由保障領域，並對於犧牲補償請求權之意涵及其憲法基礎加以描述…(略)…換言之，是否已達特別犧牲之判斷基準為『有特別情形致超越人民一般情況下所應容忍之程度』，而其憲法基礎為平等權，本席對此亦表贊同。」、「基於特別犧牲之犧牲補償請求權應具有憲法位階：依據德國學界見解，犧牲補償請求權雖被視為習慣法，但其具有憲法位階，因此立法者固然可詳細加以形成或限制，但卻不能加以除去或限制其本質部分。在我國，則如同本解釋文指出，其根據為國民平等負擔原則，亦即憲法第七條之平等權（原則）。」（釋字第六七〇號解釋陳春生大法官協同意見書意旨參照）、「就此多數意見參考德國法上的特別犧牲理論，認為國家為達成公益，而對特定人民之憲法上權利，加諸超越社會一般容忍程度的侵害，這些侵害之於所有人均應忍受之義務，係屬特別之犧牲，基於平等原則即應對權利受到特別犧牲者提供

補償。換言之，**特別犧牲之補償係以憲法上各基本權搭配平等原則作為依據，而具有憲法位階**。」（釋字第六七〇號解釋許宗力大法官協同意見書意旨參照）

2、因人民請求國家損失補償之權利具有憲法位階，是立法者負有積極立法之義務：

第按，「該項權利若係依據法律之僅具法律位階，依『補償法定原則』，得由立法機關衡酌不同法律間所建立之立法原則與體系，合理決定國家應否補償。**該項權利若係依據憲法即具憲法位階，就特別犧牲應予補償之憲法意旨下，立法機關以法律明定不予補償之轉寰空間及正當性甚小**，頂多只能就補償之要件、方式、程序、效果、額度等有形成自由，且**不允許立法者在無正當理由下**，就『行政補償』與『刑事補償』**設不合理之差別規定**，甚至以『刑事賠償』之法理支配『刑事補償』事件，使人民因行政權與司法權而訴請補償之難易程度顯失均衡，形成法體系間不正義現象。**在該憲法意旨下**，除可消極防杜立法恣意外，亦**可積極促使立法機關踐行**

立法義務，且於法律漏未明定特別犧牲補償時，該憲法依據尚可發揮補漏的功能。」、「幸而有關徵收補償就財產權干預所生特別犧牲部分，本院釋字第四〇〇號作成具里程碑意義之解釋…(略)…其從財產權之保障得出「特別犧牲」應予補償之結果，將「依法律」補償之層次，提升至「依憲法」補償之層次，意義深遠。…(略)…人民因特別犧牲要求國家損失補償之權與憲法保障人權的核心價值，緊密結合。」（釋字第六七〇號解釋李震山大法官協同意見書意旨參照）

3、由是可知，人民於憲法第十五條之財產權如因公益需要而形成特別犧牲者，基於憲法第七條保障平等權之要求，國家應對其損失給予適當之補償，肯定人民有請求國家補償損失之權利。上開補償請求權具有憲法位階，立法機關負有積極立法賦予人民該權利之義務；縱然立法機關未履行其立法義務以致法律漏未明定特別犧牲補償之權利，仍應肯定人民有該權利，當可透過憲法之規定發揮補漏之功能，當屬無疑。

(三) 公路法、土地徵收條例第十一條等規定遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，**上開立法不作為，其分類標準及差別待遇之手段與目的之達成，並不具有實質關聯：**

1、**按舉凡人民之財產權因公益需要而形成其個人之特別犧牲者，國家應對該特別犧牲予以補償**，不僅有諸多司法院大法官會議解釋可參，**現行法制下亦設有諸多補償規定**（諸如：水土保持法第 20 條、第 21 條；野生動物保育法第 11 條第 2 項、第 3 項、第 12 條；森林法第 30 條、第 31 條；自來水法第 12 條；原住民保留地開發管理辦法第 41 條；獎勵民間參與交通建設條例第 18 條；文化資產保存法第 3 條第 1 款、第 14 條、第 24 條、第 32 條、第 48 條、第 50 條第 2 項；下水道法第 14 條第 1 項；電信法第 36 條、第 37 條；公路法第 48 條；水利法第 57 條、第 76 條、第 79 條第 1 項；市區道路條例第 10 條、第 11 條；農地重劃條例第 17 條；國軍老舊眷村改建條例第 18 條；航空法第 33 條、第 34 條第 2 項、第 118 條第 2 項；行政職刑法第

41 條第 1 項、第 2 項；水土保持法第 26 條；消防法第 19 條；九二一震災重建暫行條例第 65 條至第 67 條；行政程序法第 120 條第 1 項、第 126 條第 1 項、第 146 條、第 147 條第 2 項；促進產業升級條例第 28 條、第 38 條；建築法第 45 條；警察職權行使法第 31 條第 1 項；刑事補償法第 1 條、第 2 條；訴願法第 83 條、第 84 條；行政訴訟法第 198 條；軍事徵用法第 7 條；防空法第 6 條第 6 款等；以上參見李建良，損失補償，行政法(下)，元照，2006 年 10 月三版第 1 刷，第 712-716 頁；陳敏，行政法總論，自版，2011 年 9 月七版，第 1173、1175-1176、1179 頁）。

2、**尤其，土地法第二百十六條第一項更明文規定：「征收之土地，因其使用影響於接連土地，致不能為從來之利用，或減低其從來利用之效能時，該接連土地所有權人，得要求需用土地人為相當補償。」如鄰地之公用徵收造成土地所有權人受有特別犧牲**（如不能為從來之利用，或減低其從來利用之效能）**者，土地所有權人則具有請求國家（需用土地**

人）為相當補償之權利。

3、猶有甚者，大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項等規定，更特別針對**土地因大眾捷運系統、共同管道系統或交通建設路線之穿越，致不能為相當之使用時，明文規定土地所有人得向主管機關請求徵收土地，且主管機關不得拒絕**。凡此俱見，針對人民所受之特別犧牲，人民享有請求國家補償損失之權利；該權利不僅具有憲法位階，立法機關更負有積極立法賦予人民該權利之義務。

4、第按，除公路法遑未設有任何特別犧牲補償之規定者外，土地徵收條例第十一條規定：「需用土地人申請徵收土地或土地改良物前，除國防、交通、水利、公共衛生或環境保護事業，因公共安全急需使用土地未及與土地所有權人協議者外，應先與所有權人協議價購或以其他方式取得；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，始得依本條例申請徵收。」惟土地或土地改良物的徵收，有核准徵收權限為內政部，具徵收請求權者係需用土地人

（行政機關），**土地所有權人並無向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利**。由是益徵，針對土地所有權人因公益需要而形成之特別犧牲，公路法、土地徵收條例第十一條等規定遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，**顯然不同於向來司法院大法官會議解釋以及前述「1」至「3」所列舉之相關規定之處理方式，已對本質上相同之事物為不相同之處理，顯有形成差別待遇**甚明。

5、經查，**綜觀公路法、土地徵收條例之立法過程，立法者隻字未提而遑未說明**其未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利之立法理由為何，**顯見公路法、土地徵收條例遑未賦予土地所有權人請求補償之權利乙節應屬立法疏漏，益徵其差別待遇完全欠缺正當理由**，至為明灼。

6、公路法、土地徵收條例第十一條等規定遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利之立法目的，或有謂：基於國家財政有

限與經費困難，因而不宜賦予人民有請求徵收土地或補償之權利等云云。然查：

(1)**如將上開立法不作為之正當理由**（國家財政有限與經費困難）**與立法不作為所涉及的基本權利侵害嚴重性**(對土地所有權人財產權之侵害)**兩相權衡，透過大法官向來肯認人民得就其特別犧牲向國家請求補償之價值判斷，俱見「人民基本權利之保護」應優先於「國家財政有限與經費困難」之政策理由**。簡言之，國家財政有限與經費困難之理由，**不足以合理、正當地**排除土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利甚明。

(2)**復與相類似之制度進行比對**，以土地法第二百十六條第一項為例：針對鄰地之公用徵收造成土地所有權人受有特別犧牲之情形，立法者仍賦予土地所有權人具有請求國家(需用土地人)為相當補償之權利，充分保障土地所有權人於憲法第十五條之財產權。**猶有甚者，大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二**

項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項等規定，更特別針對土地因大眾捷運系統、共同管道系統或交通建設路線之穿越，致不能為相當之使用時，明文規定土地所有人得向主管機關請求徵收土地，且主管機關不得拒絕。

(3)反觀土地所有權人同樣因公益需要而形成其個人之特別犧牲（如本案原因事實：國家基於興建北二高木柵隧道之公益必要，遑未事先取得土地所有權人之同意而擅自將北二高木柵隧道貫穿系爭工程用地下方，造成系爭工程用地不能為從來之利用），何以於此情形，土地所有權人則不具有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利？如此一來，顯然對於土地所有權人財產權之保障有所不足。

5、由是益徵，相較於我國向來肯認人民就其所受之特別犧牲享有請求國家補償損失權利之法理，公路法、土地徵收條例第十一條等規定遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，對於土地因公益需要而形成其個人特

別犧牲之土地所有權人，並不具備正當理由而為不合理之差別待遇。立法者於立法過程過中不僅遑未說明其未賦予土地所有權人上開權利之立法目的，更遑論國家財政有限與經費困難乙節，尚不足以作為差別待遇之正當理由，益徵本件分類標準及差別待遇之手段與目的之達成，顯然欠缺實質關聯，已構成不合理之差別待遇甚明。是以，公路法、土地徵收條例第十一條等規定遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，無法通過平等權之審查標準，已違反憲法第七條與第二十三條，已臻明確。

四、公路法、土地徵收條例第十一條等規定一律漏未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，並未能兼顧信賴保護原則等特殊情況：

(一)按「按法治國原則為憲法之基本原則，首重人民權利之維護、法秩序之安定及信賴保護原則之遵守。」（司法院大法官釋字第 629 號解釋理由書意旨參照）、「信賴保護原則攸關憲法上人民權利之保障，公權力行使涉及人民信賴利益而有保護之必要者，不限於授益行政處分之

撤銷或廢止」（司法院大法官釋字第 525 號解釋文意旨參照）、「**在法治國原則中，信賴原則屬於法定原則，因為法定才可以創設信賴，也才有保護信賴的必要，所以信賴保護原則衍生自法定原則，而法定原則又與平等原則及比例原則位階相同**（釋字第五七三號及第五七四號解釋本席意見書參照），論述信賴保護原則，並不當然可以不論平等及比例原則。」（司法院大法官釋字第 605 號解釋許玉秀大法官協同意見書意旨參照）

(二)承上，人民之財產權應予保障，憲法第十五條定有明文。憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴（司法院大法官釋字第 400 號解釋參照）。**如人民因信賴國家機關之行為而導致其財產權蒙受特別犧牲者，既係因國家機關前後之行為相反所致，究與一般特別犧牲之情形有異。其因信賴國家機關之行為所蒙受之特別犧牲，依信賴保護原則，自應給予相當之補償，以免憲法所保障人民之財產權遭受不測之損害。**

(三)經查，公路法、土地徵收條例第十一條等規定一律遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利。惟**國道高速公路局及國道新建工程局遑未取得聲請人之同意，擅自將北部第二高速公路貫穿通過系爭工程用地正下方，不僅造成當地地理風水業遭嚴重破壞，更造成位在北部第二高速公路木柵隧道段上方之地上 11 層、地下 2 層之指南宮地藏王寶殿及地上 7 層停車場等建物之安全性產生重大疑慮，造成聲請人受有特別犧牲**。猶有甚者，**聲請人於進行系爭工程以前，更經國道新建工程局、國道高速公路局多次函覆確認北部第二高速公路並未經過系爭工程用地下方（見附件三、附件六），基於對國家機關之信賴而投入鉅額資金進行系爭工程。**詳言之，**聲請人先於 81 年底特向國道新建工程局函詢確認北二高木柵隧道是否通過系爭工程用地，經國道新建工程局分別於 82 年 1 月 4 日、82 年 1 月 14 日函覆系爭工程用地非屬北二高公路用地（見附件三）**；復臺北市環保局於 86 年間就系爭工程進行環境影響評估時，經臺北市政府工務局將相關資料檢送國道新建工程局及國道高速公路局徵詢意見，**國道高速公路**

局、國道高速公路局則因北部第二高速公路並未穿越系爭工程用地下方而未表示意見，且環評審查期間亦未表示北二高有經過系爭工程用地之情節（見附件六）。基於上情，導致聲請人於信賴行政機關多次表示北部第二高速公路並未穿越系爭工程用地下方之情節後，投入鉅額資金進行系爭工程。孰料，公路法、土地徵收條例第十一條等規定卻一律禁止聲請人（土地所有權人）向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲。

(四)由是俱見，公路法、土地徵收條例第十一條等規定一律未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利之情形，並未兼顧此類信賴保護原則等特殊情況，現行公路法、土地徵收條例第十一條等規定與憲法保障人民權利之意旨，未盡相符，應予檢討修正，當屬無疑。

(五)更遑論聲請人為宗教團體，以遵奉呂祖濟世渡人精神，地藏菩薩渡盡苦厄宏願，遂配合政府端正喪葬習俗，節省土地資源之政策，而計畫興建地藏王寶殿工程，供一般民眾及信眾存放靈灰，以妥適尋求往生者後之最終寄託。聲請人便於 79 年間配合政府解決骨灰存放問題之政

策，自行籌資興建地藏王寶殿，同時配合政府法令之繁複要求而合法興建該工程，**而未如同一般民間之法人、寺院、宮廟、教會均係捨棄配合政府法令與繁複之行政程序、私自違法興建設置納骨塔**。然而，**聲請人因配合政府法令與繁複行政程序所付出之代價是：系爭工程用地位通過環境評估即已耗費鉅額資金與十餘年之時間，以致系爭工程迄今仍未能完工；聲請人基於對政府機構之信賴而進行系爭工程，卻在系爭工程進行之中，赫然發現北部第二高速公路竟私自穿越系爭工程用地下方，導致系爭工程擬興建之地上 11 層、地下 2 層之指南宮地藏王寶殿及地上 7 層停車場等建物之公眾安全性產生重大疑慮**。反觀 **101 年 1 月 11 日所公布之「殯葬管理條例」，竟然瞬間將過去全台灣約 450 座非法設立之納骨塔位「就地合法」。相對應於恪守法治之聲請人竟然因遵守法令、配合政府施政計畫、信賴政府機關之說明與指示，卻付出極大之成本代價，迄今仍無法完成系爭工程，令聲請人等人情何以堪？**

五、 鈞院於宣告公路法、土地徵收條例第十一條等規定於遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧

牲之權利乙節，因與憲法第七條及第十五條規定之意旨不符；同時復應宣告上開漏未規定之情形，均得於　鈞院解釋公布之日起，類推適用土地徵收條例第十一條，抑或類推適用土地法第二百十六條第一項、大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項等規定，針對土地因公路之穿越，致不能為相當之使用時，允許土地所有權人具有得向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利；在此範圍內，　鈞院釋字第四〇〇號解釋應予變更：

(一)按「針對違反平等原則之立法不作為，如果立法者對原受益人有作成一定有利規定之義務，且除了修法將有利之保護規定亦擴及適用到被不當排除在外之人，已別無其他選擇，則本院大法官可直接經由解釋逕將有利規定予以擴張適用，如同本院釋字第四七七號解釋之模式。」（司法院大法官釋字第五九六號解釋許宗力、許玉秀大法官不同意見書意旨參照）

(二)查公路法、土地徵收條例第十一條等規定遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，對於土地因公益需要而形成其個人特別犧牲之

土地所有權人，未具正當理由而為差別待遇，因與憲法第七條及第十五條規定之意旨不符，已如前述。

(三)是以，土地徵收條例第十一條適用對象，以「需用土地人」為限，卻對於土地因公益需要而形成其個人特別犧牲之土地所有權人，未能賦予請求國家徵收土地或補償其特別犧牲之權利；相較於土地法第二百十六條第一項、大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項等規定，公路法、土地徵收條例第十一條係對權利遭受同等損害而應享有補償利益之情節，竟漏未規定，顯屬立法上之重大瑕疵，形成人民在法律上之不平等，就此而言，自與憲法第七條有所牴觸。是凡屬上開漏未規定之情形，均得於本解釋公布之日起，類推適用土地徵收條例第十一條，抑或類推適用土地法第二百十六條第一項、大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項等規定，針對土地因公路之穿越，致不能為相當之使用時，允許土地所有權人具有得向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利；在此範圍內，　釣院釋字第四〇

○號解釋應予變更，已臻明確。

肆、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解（二）

第三項聲明—請求宣告最高行政法院一○一年度判字第四六五號判決應予廢棄並發回臺北高等行政法院

一、程序利益為人民基本權利之內涵一部分；以維護人民程序利益為旨趣之「程序利益保護原則」當具有憲法層次之位階：

(一)「憲法第十六條規定，人民有請願、訴願及訴訟之權。所謂訴訟權，乃人民司法上之受益權，即人民於其權利受侵害時，**依法享有向法院提起適時審判之請求權**，且包含聽審、公正程序、公開審判請求權及程序上之平等權等。」、「憲法第十六條保障人民訴訟權，係指人民於其權利遭受侵害時，有請求法院救濟之權利，法院亦有依法審判之義務而言。此種**司法上受益權，不僅形式上應保障個人得向法院主張其權利，且實質上亦須使個人之權利獲得確實有效之保護**。」 鈞院大法官釋字第四八二號、第四一八號解釋理由書意旨參照。按「**憲法第十六條關於訴訟權保障之核心領域**，如前所述，包含**受公正有效審判之權利**，亦即人民於訴訟程序中，應享有居於訴訟主體之地位，因此，**理當有權要求審判機關在**

其組織上與審判程序上給予符合公平與有效之權利救濟保障。」（　鈞院釋字第六一〇號解釋曾有田大法官協同意見書意旨參照）

(二)再按，「程序利益保護論乃被引為試圖前導民事訴訟法修正走向、實務運作之一項法理。此項理論之主旨為：依憲法上保障自由權、訴訟權、財產權、平等權及生存權等基本權利之規定旨趣，訴訟當事人及程序之利害關係人應被賦予程序主體地位、享有程序主體權。準據此項程序主體性原則，立法者及程序制度運作者（法官），對於程序主體權者即上開當事人及利害關係人，就關涉其利益、地位、責任或權利義務之審判程序（或紛爭處理、解決程序），應從實質上保障其有適時、適式參與該程序以影響裁判如何形成之機會。為此，就訴訟程序如何利用及運作而言，程序主體權者，除可請求受訴法院實現其系爭實體利益以貫徹此項利益所繫上開基本權受保障之意旨以外，為貫徹自己同時另受保障系爭外同類基本權之意旨，亦可請求法院保護其衍生自該基本權且獨立並存於上開實體利益之程序利益。通常，此項程序利益係指因簡速化程序之利用或避不使用煩瑣、乏實

益之程序所可節省之勞力、時間或費用而言，**所以訴訟程序之進行或運作倘未能致力於此，或竟然反而造成勞力、時間或費用之浪費，即屬使當事人蒙受程序上不利益**。此種不利益之發生，不僅對於系爭實體利益，同時也對於系爭標的以外同受憲法保障之上開基本權，導致其遭受減損、消耗或限制之結果，應非所許。從而，**立法者於設計訴訟制度時或法院於運作程序時，均必須致力賦予程序主體權者有平衡追求程序利益之機會，否則未賦予此項機會之法院審理活動，即屬對於當事人造成促進訴訟的突襲，而背反程序權保障之基本要求。**準此而言，所謂程序保護係亦包含應賦予當事人有優先選擇追求程序利益（達成迅速而經濟的裁判）之機會，並非僅指應賦予當事人有優先選擇追求系爭實體利益（達成慎重而正確的裁判）之機會而已。」（附件十三：邱聯恭，程序利益保護原則，程序利益保護論，2005年4月初版，第5-6頁）

(三)由是可知，**「程序利益」之保障與維護，可植基於憲法第十六條之訴訟權（適時審判之請求權、權利有效保護請求權）**，以及系爭標的以外之自由權、訴訟權、財產權、

平等權及生存權等基本權利，顯見學者邱聯恭教授所提倡之「程序利益保護原則」，不僅係民事訴訟法之法理，更可適用於行政訴訟程序，乃至於憲法訴訟程序，而具有憲法層次位階上之意義。

(四)洵此， 鈞院針對憲法解釋案件之審理與解釋之作成，自應兼顧人民之程序利益，秉持「程序利益保護原則」，避免因使用煩瑣或缺乏實益之程序而對人民造成不必要之勞力、時間或費用之浪費，導致當事人蒙受程序上不利益、減損並消耗系爭標的以外同受憲法保障之基本權利，以令人民之權利能獲得有效之保護，至為明灼。

二、經 鈞院解釋宣告確定終局裁判所適用之法律或命令違憲者，向來當事人僅得以該解釋為再審之理由；惟上開向來之處理方式，毋寧將導致當事人蒙受程序上不利益、減損並消耗系爭標的以外同受憲法保障之基本權利，有違程序利益保護原則，不符憲法保障人民程序利益之旨趣：

(一)「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權，為憲法第七十八條所明定，其所為之解釋，自有拘束全國各機關及人民之效力，各機關處理有關事項，應依解釋意旨為之，違背解釋之判例，當然失其效力。確定終局裁

判所適用之法律或命令，或其適用法律、命令所表示之見解，經本院依人民聲請解釋認為與憲法意旨不符，其受不利確定終局裁判者，得以該解釋為再審或非常上訴之理由，已非法律見解歧異問題。行政法院六十二年判字第六一〇號判例，與此不合部分應不予援用。」　鈞院大法官釋字釋字第一八五號解釋意旨參照。由是可知，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，或其適用法律、命令所表示之見解，經　鈞院解釋宣告該法律或命令違憲者，當事人僅得以該解釋為再審之理由；惟　鈞院向來均不逕行宣告廢棄原確定終局裁判並發回下級審法院更審。

(二)惟查，向來之處理方式，恐將導致當事人蒙受程序上不利益、減損並消耗系爭標的以外同受憲法保障之基本權利，有違程序利益保護原則，不符憲法保障人民程序利益之旨趣，而無法有效保護當事人之權利。詳言之，依鈞院向來之處理方式，如經　鈞院宣告公路法、土地徵收條例第十一條等規定逞未賦予蒙受特別犧牲之土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，與憲法第七條及第十五條規定之意旨不符而違憲

以後，聲請人則必須再度額外負擔訴訟費用、律師費等金錢支出而另行向最高行政法院提起再審；復經最高行政法院廢棄原確定判決而發回台北高等行政法院、再經對造當事人上訴而將案件移送至最高行政法院再度審理，前後必須再度花費長達一年以上之時間。聲請人自九十九年間提起訴願迄今已歷經並消耗長達兩年之勞力與時間，勢必將再度浪費一年以上之勞力與時間；尤有甚者，倘若最高行政法院復因誤解　鈞院宣告違憲之解釋意旨而駁回聲請人所提起之再審者，更將導致聲請人必須再度投入更多之時間、勞力與費用而面臨無法預測之訴訟風險。凡此俱見，　鈞院向來責由當事人自行嗣後針對確定終局裁判提起再審之處理方式，毋寧將造成當事人不必要之勞力、時間或費用之浪費，導致當事人蒙受程序上不利益，實有違反「程序利益保護原則」之憲法保障當事人程序利益之旨趣、無法有效保護當事人之權利，當屬無疑。

(三)尤有甚者，試舉乙例更可突顯向來處理方式之不合理。亦即，倘若於訴訟標的金額係高達新台幣100億元之民事訴訟案件，如最高法院之判決（確定終局裁判）所適用之

法律或命令經　鈞院解釋宣告該法律或命令違憲者，**當事人竟然必須再度額外負擔高達約1.5億元之裁判費用始能提起再審。由是顯見，向來處理方式不僅將造成當事人蒙受程序上之不利益（額外負擔訴訟費用），個案上更可能導致人民使用法院之障礙與門檻，毋寧將嚴重違反憲法賦予當事人聲請憲法解釋、以解決個案糾紛之目的**。是以，倘若　鈞院未能於作成為違憲宣告解釋之同時，一併逕行宣告廢棄原確定終局裁判且發回更審者，自有害聲請人之程序利益，至為明灼。

(四)反之，倘若　鈞院能於作成為違憲宣告解釋之同時，一併逕行宣告廢棄原確定終局裁判且發回更審者，案件當然回復由台北高等行政法院繫屬，聲請人自得因此節省提起再審之訴、減少支出使最高行政法院將廢棄原確定判決而發回台北高等行政法院更審之勞力、時間與費用，更可免去最高行政法院誤解　鈞院解釋意旨之訴訟風險。凡此俱見，惟有　鈞院一併逕行宣告廢棄原確定終局裁判且發回更審者，始能**保障當事人之程序利益，符合憲法上「程序利益保護原則」之旨趣，同時給予當事人有效之權利保護**，自不待言。

(五)承上，學者亦有質疑　鈞院向來之處理方式，而肯認　鈞院應於作成為違憲宣告解釋之同時，一併逕行宣告廢棄原確定終局裁判且發回更審者：「釋字第一七七號解釋明謂解釋對當事人據以聲請之案件具有拘束力，釋字第一八五號解釋也已明謂解釋具有通案拘束力以拘束機關，當事人為何還需要聲請再審？當事人歷經歷審訴訟，獲得有利之憲法解釋，常已筋疲力竭，卻還須鼓足餘勇，回頭聲請再審；能否如願則未可預知。誠不知人民聲請解釋憲法，對當事人而言，究竟是一種保障，還是一種折磨？事實上，人民獲得有利解釋之後，不能如釋字第一七七號解釋順利獲得再審救濟的案件，所在多有」、「大法官若為聲請人有利之解釋或直接諭知聲請人時，從未逕於解釋中廢棄原審裁判、發回重審。於是也就留下法院不依大法官解釋意旨而為再審的機會。於此情形，當事人惟有再圖聲請大法官解釋。當事人固然滿腹辛酸，司法也不斷地重覆消耗資源。」、「何不依據審理案件法同條（第十七條）之規定諭知撤銷原審裁判發回更審，甚或直接諭知個案決定及如何強制執行？」、「大法官應以裁判直接給予當事人救濟（如發

回更審）。此依現行審理案件法第十七條，已屬可行。」（附件十四：李念祖，大法官從事個案違憲審查之憲法解釋實例研究，當代公法新論（上）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002年7月，第854、870-873頁）茲可參照。

三、綜上所述，為滿足憲法「程序利益保護原則」之旨趣，避免因使用煩瑣或缺乏實益之程序而造成不必要之勞力、時間或費用之浪費，導致當事人蒙受程序上不利益、減損並消耗系爭標的以外同受憲法保障之基本權利者，以令當事人之權利能獲得有效之保護， 鈞院於依本件第一項、第二項聲明作成解釋之同時，亦應同時宣告最高行政法院一〇一年度判字第四六五號判決應予廢棄、並發回臺北高等行政法院，始為正鵠。

伍、結論

一、「耶林對法官個案判決時的提醒：『先聽聽你們法律感覺的聲音，然後才開始作法律上的理由構成。如果論證的結果與法律感覺不一致，那麼這項說理就沒有價值』，以及海克強調下判決時『理性衡量』與『法律感覺』兩項要素的共同作用：『法律獲得也共同以直結、依據感覺為其基礎。判決是先透過感

覺而獲得，然後才是進行規範上的考量』」（吳從周，民事法學與法學方法(二)—概念法學、利益法學與價值法學，自版，2007年6月初版，第34-35頁）

二、最高行政法院向來否定蒙受特別犧牲之土地所有權人爰依土地徵收條例第十一條之規定向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲權利之見解，如從**概念法學**的觀點，固非無見。惟法律的適用與解釋非純粹邏輯與概念之問題，而是**人類社會生活間價值衝突之利益權衡**。**誠如德國法學家耶林（Jhering）與海克（Heck）所言：傾聽你們「法律感覺」的聲音！如果論證的結果與法律感覺不一致，意味著該論證說理沒有參考之價值**。從此觀點，則最高行政法院向來所持之見解，恐有再行斟酌之餘地。

三、聲請人興建「指南宮地藏王寶殿附設靈灰堂暨停車場空間新建工程（系爭工程）」之緣由，係77年間台北市政府有鑑於土地難求而欲推動火葬，擬訂「台北市補助廟宇設置納骨堂(塔)存放骨灰計畫」，委請聲請人配合與協助政府解決骨灰存放問題，聲請人便開始斥資數億元購買系爭工程用地等二十五筆土地。詎料，國道新建工程局及國道高速公路局於興建國道三號高速公路（即北二高）木柵隧道時，因**過失而遑未注意**

將通過系爭工程用地正下方、復未事先告知並取得聲請人之同意，無端擅自將木柵隧道貫穿系爭工程用地正下方，嚴重影響系爭工程之公眾安全性與地理風水，造成聲請人蒙受特別犧牲，斥資數億元之系爭工程則因此全面延宕而停工。聲請人緣初協助政府施政與服務群眾之美意，卻遭政府之忽視與輕蔑。於此情節，倘若否定聲請人針對特別犧牲之損害請求，是否仍符合吾人之「法律感覺」？能否符合憲法保障人民財產權之旨趣？實有重大疑問。

四、綜上所述，　鈞院本於憲法第十五條財產權保障之意旨，向來均認為人民因公益需要而受特別犧牲者，應由國家予以補償（釋字第四〇〇號、第四二五號、第五一六號、第六五二號解釋等），且人民請求國家損失補償之權利具有憲法位階，立法者負有積極立法、賦予人民享有請求國家補償損失權利之義務。相較於現行法制下設有諸多補償規定，以及土地法第二百十六條第一項亦就鄰地之公用徵收所造成土地所有權人之特別犧牲而賦予請求國家為相當補償之權利等情；尤其，大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項等規定，更特別針對土地因大眾捷運系統、共同管道系統或交通建設路

線之穿越，致不能為相當之使用時，明文規定土地所有人得向主管機關請求徵收土地，且主管機關不得拒絕。孰料，除本件聲請人尚因信賴國家機關之行為以致聲請人蒙受特別犧牲者外，公路法、土地徵收條例第十一條竟遑未賦予土地所有權人有向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利乙節，上開立法不作為，其分類標準及差別待遇之手段與目的之達成，非具有實質關聯，核與憲法第七條及第十五條規定，以及信賴保護原則之意旨有所違悖。由是俱見，　鈞院自有針對上情宣告違憲之必要，並同時宣告上開漏未規定之情形，均得於　鈞院解釋公布之日起，類推適用土地徵收條例第十一條，抑或類推適用土地法第二百十六條第一項、大眾捷運法第十九條第三項、共同管道法第十四條第二項、獎勵民間參與交通建設條例第十九條第二項等規定，針對土地因公路之穿越，致不能為相當之使用時，允許土地所有權人具有得向國家請求徵收土地或補償其特別犧牲之權利，並在此範圍內，　鈞院釋字第四〇〇號解釋應予變更，以及逕行宣告最高行政法院一〇一年度判字第四六五號判決應予廢棄而將全案發回臺北高等行政法院，俾維護人民憲法保障之合法權益，至為德感。

陸、言詞辯論及其代理

按「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料，並得依請求或逕行通知聲請人、關係人及有關機關說明，或為調查。必要時，得行言詞辯論。」司法院大法官審理案件法第十三條第一項定有明文。是以，**聲請人爰依上開規定，聲請鈞院就本件聲請案進行言詞辯論，並惠予許可聲請代理人呂秋蘊律師、謝良駿律師出席辯論。同時，並請求　鈞院委託學者專家，針對土地徵收條例第十一條之規定提出鑑定意見書。**

柒、關係文件之名稱及件數

附件一：台北市木柵區公所 77 年 9 月 12 日北市木民字第 12261 號函。

附件二:台北市政府 78 年 11 月 6 日府工二字第 373130 號台北市都市計畫說明書。

附件三：交通部國工局 82 年 1 月 4 日八一用字第一六七一四號函、82 年 1 月 14 日八二用字第〇〇二七七號函。

附件四：臺北市政府工務局 83 建字第 411 號建造執照。

附件五：中華民國台灣地區像片基本圖（85 年 12 月版）。

附件六：台北市環保局 91 年 2 月 18 日北市環秘（一）字第09130452800 號函。

附件七:交通部高公局 97 年 12 月 22 日之北二高木柵隧道相關資料套圖。

附件八：中華民國台灣地區像片基本圖（96 年 9 月版）。

附件九：地藏王寶殿新建工程設計圖說。

附件十：交通部高公局 99 年 7 月 2 日路字第 0996005046 號函。

附件十一：臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2427 號判決。

附件十二：最高行政法院 101 年度判字第 465 號判決。

附件十三：邱聯恭，程序利益保護原則，程序利益保護論，2005 年 4 月初版，第 5-6 頁。

附件十四：李念祖，大法官從事個案違憲審查之憲法解釋實例研究，當代公法新論（上）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002 年 7 月，第 854、870-873 頁。

附件十五： 101 年 12 月 2 日日本國道隧道崩塌意外事件之相關報導。

此　致

司法院　公鑒

中　華　民　國　1　0　2　年　2　月　2　2　日